

A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai

PhD értekezés

Tézisfüzet

Dr. Szalai András

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

2013

Témavezető

Dr. Trócsányi László, egyetemi tanár

Dr. Téglási András, adjunktus

Tartalomjegyzék

1. A kutatási téma előzményeinek rövid összefoglalása és az alkalmazott módszerek	3
Problémafelvetés	3
A parlamentáris kormányzat fogalma	7
Az alkotmányos korlátok és csoportosításuk	8
A kutatás során felmerült kérdések	9
Az értekezés szerkezete, az alkalmazott módszerek	9
2. Az értekezés téziseinek rövid ismertetése pontokba foglalva:	11
3. A szerzőnek az értekezés témájában megjelent publikációi:	18

1. A kutatási téma előzményeinek rövid összefoglalása és az alkalmazott módszerek

Problémafelvetés

A klasszikus parlamentarizmus őshazájában, Angliában, az íratlan alkotmány a kormánypárt egyeduralmát biztosítja a House of Commonsban, a kormány – amely a kétpártrendszerből adódóan általában egy pártot jelent¹ – lényegében egyedül képes bármilyen törvényt keresztülvinni a parlamentben. Mindezekhez azért Diceyra hivatkozva hozzátenném, hogy az angol parlament szuverenitása sem végtelen². Ezzel szemben az amerikai „alapító atyák” számára a parlament mindenhatóságára épülő kormányzati rendszer gondolata nem bizonyult rokonszenvesnek³. Számukra ugyanis a demokrácia legfőbb problémája a „többség zsarnoksága” volt, amely a kisebbségben maradtak jogainak megsértését jelenti a törvényhozás, illetve a kormányzás folyamatában, vagyis a többségi elv korlátozás nélküli alkalmazását⁴.

Az angolszász többségi modell nem terjedt el az európai kontinensen sem, amelynek elsősorban történelmi-politikai okai vannak. Az angol parlamentarizmus alapelveinek „írásbeli kodifikálására” ugyan már 1831-ben sor került Belgiumban⁵, de ennek ellenére megtalálhatjuk benne a klasszikus többségi parlamentarizmust korlátozó intézményt is. Az 1831-es belga alkotmány ugyanis meg akarta akadályozni, hogy a törvényhozásban várható királysági többség az uralkodó

¹ „A parlamentarizmus klasszikus – az angol parlamentarizmust példának tekintő – felfogásában a koalíciós kormányzás nem számított többségi kormányzásnak. Deák Albert például csak egy homogén, politikai elvek szerint szolidáris párttá tömörített többséget fogad el parlamentáris többségnek, szerinte tehát – azon túl, hogy komoly hatékonysági problémákat is felvetnek – a koalíciós kormányok eleve nem is tekinthetők parlamentárisnak.” PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 30. p. Ugyanakkor a 2010. május 11-én hivatalba lépett brit kormány koalíciós, mert a konzervatívok csak a Liberális Demokrata Párttal tudtak többséget szerezni, ez a politikai helyzet azonban inkább kivételesnek mondható.

² „A parlament törvényesen felállíthatja Skóciában a püspöki egyházat, megadóztathatja a gyarmatokat, jogsértés nélkül megváltoztathatja a trónöröklést vagy eltörölheti a monarchiát; de tudjuk, hogy a világ mai állapotában az angol parlament ezek egyikét sem fogja megtenni. A mondott esetek mindegyikében tágkörű ellenállást szülne az olyan törvényhozás, mely jog szerint érvényes volna ugyan, de túllépné a parlamenti hatalom korlátait.” DICEY, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1902. 74. p.

³ SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 44. p.

⁴ SARTORI, Giovanni: *Demokrácia*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 77. p.

⁵ BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998. 287. p.

parlamentellenes törekvéseit szolgálhassa, ezért mindkét ház kétharmados többségéhez kötötte, hogy az államfő más ország uralkodója legyen⁶.

Az angol parlament szupremáciáját valló nézet Európában elsősorban a skandináv államokban tudott megmaradni.⁷ A kontinens legtöbb országában azonban különösen a második világháború után nyilvánvalóvá vált, hogy szükség van megfelelő korlátok kiépítésére a demokrácia megőrzése érdekében.⁸ A hatalommegosztás ezt alátámasztó felfogása szerint ugyanis a kormánytöbbség nem uralhatja a parlamentet korlátlanul. Nyugat-Európában tehát a második világháborút követően a parlamenti szupremácia helyét az alkotmányos szupremácia koncepciója foglalta el⁹. Ellentétben az angol és a skandináv parlamentáris modellektől a latin-germán modellek kialakulását determinálta az eltérő fejlődés és társadalmi berendezkedés illetve az autoriter, vagy diktatórikus történelmi tapasztalat. Éppen ezért a legtöbb demokratikus országban több intézménnyel is korlátozzák a többség mindenhatóságát. Ennek módja lehet a többkamarás parlament, amelyben mindkét ház együttműködésére van szükség a törvényjavaslat elfogadásához. Az államfő is betölthet korlátozó szerepet, hiszen vétőjogával élve visszaküldheti a törvényt a parlamentnek. Az Alkotmánybíróság is komoly korlátot jelenthet a törvényalkotás folyamatában, de fékezni lehet a „minden a győztesé” elvet úgy is, hogy bizonyos döntéseket és törvényeket eltérő eljárási rendben hozhat csak meg a parlament. A kormánytöbbség – amennyiben nem szerzi meg a minősített többséget a törvényhozásban – az ellenzékkel együttműködve képes csak meghozni ezeket.

Magyarországon lassan negyed évszázada annak, hogy lezajlott a rendszerváltás, amelynek során nyugat-európai mércével mérve is egy modern alkotmány született meg, ugyanakkor ez az alkotmány szándékosan ideológia és értékmentes lett¹⁰. A rendszerváltás sajátosságából adódóan néhány hónap alatt kellett teljesen átírni azt az 1949. évi XX. törvényt, amely a szocialista államjog

⁶ SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995. 182. p.

⁷ TRÓCSÁNYI László: Szabó József közjogi gondolkodásának időszerűsége. In: CSERNYI Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013. 649. p.

⁸ Uo.

⁹ TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 212. p.

¹⁰ Az 1989 októberében kihirdetett szöveg a két tárgyaló fél ideológiáját tükrözte, a demokratikus szocializmust és a polgári demokrácia értékeit. Az 1990-es első szabad választások után azonban ezt hatályon kívül helyezték. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 144. p.

felfogásának megfelelően a hatalmi ágak megosztását nem ismerte el. A kerekasztaltárgyalások során a bizonytalannak tűnő politikai helyzet miatt a gyors alkotmányozás célja az volt, hogy korlátok közé szorítsák az egypárti hatalmat, de anélkül, hogy ennek igazán meglettek volna a hazai történelmi gyökerei.

A rendszerváltáskor kialakított önkorlátozó rendszert elsősorban más nyugati országok alkotmányából vettük át. Egy olyan hatalommegosztás jött létre a demokratikus Magyarország megszületésével, amely nem a magyar közjogi hagyományokból merített – hiszen onnan csak igen keveset lehetett. Azonban nem csak a hatalommegosztás, hanem lényegében az igazi parlamentarizmus tradíciója is hiányzott nálunk. A dualizmus és a Horthy-rendszer nem adott gyakorlati mintákat a parlamenti többség és kisebbség viszonyáról, illetve a hatalmat korlátozó intézményi garanciákról. Ezek a történelmi időszakok ugyan jelentős és fontos alkotmánytörténeti forrást jelentenek, de a parlamentarizmus és hatalommegosztás igazi kérdéseire nem adhattak választ. Ennek oka meggyőződésem szerint abban van, hogy a parlamenti váltógazdálkodás nem lehetett realitás ezekben a korszakokban.

A rendszerváltáskor megszülető demokratikus parlamentáris rendszer tehát a magyar alkotmánytörténetben lényegében előzmények nélküli, egyfajta „prototípusként” került megalkotásra. Éppen ezért az új intézményeknek a gyakorlatban történő működését csak az első szabad választások után lehetett ténylegesen látni. Ennek során már nagyon korán egyértelművé vált az első alkotmányos anomália, nevezetesen az alkotmányerejű törvények nyomasztóan magas száma, de számos más közjogi-politikai kérdés is felmerült, mint például a népszavazás intézményének szabályai vagy a köztársasági elnöknek a hatalommegosztásban betöltött szerepe.

Montesquieu évszázadokkal ezelőtt született elgondolása a rendszerváltással tehát megvalósulhatott. Olyannyira, hogy a magyarországi hatalommegosztást egyes szerzők egyenesen „szuperjogállamként” aposztrofálták, amelynek lényege, hogy az államszervezetbe az összes lehetséges ellensúly a rendszerváltással és az azt követő alkotmányozással beépítésre került.¹¹ A hatékony kormányzás lehetősége azonban még az 1990-es MDF-SZDSZ politikai megállapodás ellenére is háttérbe szorult.

A 2010-es országgyűlési választások után a kétharmados többség jelentős változtatásokat hozott a politikai rendszerben, így a rendszerváltás óta működő

¹¹ SÁRKÖZY Tamás: Az újraértékelendő államszervezetünkről. In: *Mozgó Világ*. 2010/5. 24. p.

parlamentarizmus átalakult. Az 1989-1990-ben létrejött alkotmányos rendszer azonban alapjait tekintve nem különbözik a jelenlegitől. Az új Alaptörvény most már értékelvű tartalmat nyert, de az alkotmányjogi szabályok nem változtak meg jelentősen¹², mégis a kormányt kritizálók prezidenciálódásról, a jogállam csődjéről, autoriter politikai rendszerről¹³ vagy az ellenzéki jogok kiüresedéséről beszéltek. Meglátásom szerint az 1989-1990-es rendszerváltás során elkövetett alkotmányozási-törvényhozási hibák a 2010 májusában megalakult kormány hatalomra kerülésével felszínre törtek. A rendszerváltás óta ez az első alkalom, hogy egy párt egyedül szerezte meg a kétharmados többséget az Országgyűlésben, és ezzel alkotmányozó hatalommá vált. Ez a kijelentés persze némi kiegészítésre szorul két okból is. Egyfelől 1994-ben az akkori MSZP – SZDSZ kormány együtt ugyan minősített többséghez jutott, de az egy koalíciós kormány volt, súrlódásokkal és kényszerű kompromisszumokkal terhelten. Másfelől a 2010-ben hivatalba lépett kormányról maga a miniszterelnök nyilatkozott úgy, hogy az valójában nem tekinthető koalíciós kormánynak.¹⁴ A minősített többségnek köszönhetően súlytalanná váltak azok az alkotmányos biztosítékok, amelyek a kerekasztal tárgyalásokon születtek meg. Az ellenzék bástyájának számító kétharmados törvények módosításának kompromisszum-kényszere semmivé foszlott, az Alkotmánybíróság mindenhatósága hamvaiba hullott és a neutrális köztársasági elnöki székbe a kormánypárt politikusa ült. Mindezek egyesekben az előbb már említett félelmeket vetették fel a magyar demokrácia „megszűnéséről”. Számomra nem ezt, hanem pusztán annak szükségességét, hogy újragondoljuk a magyar alkotmányos berendezkedés

¹² Rixer Ádám felhívja a figyelmet, hogy az új Alaptörvény rendelkezéseinek mintegy egyharmada egyezik szó szerint a korábbi Alkotmánnyal. További egyharmad lényegében megegyezik, míg csupán a maradék egyharmad jelent új tartalmat. RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2012. 89. p. Szükséges hozzátennem, hogy mindez az Alaptörvény negyedik módosítása után már nem mondható el maradéktalanul, hiszen jelentősen bővült a szöveg a Magyar Közlönyben kihirdetetthez képest.

¹³ Egy külön tanulmányra lenne szükség a magyar demokrácia elemzéséhez, de az biztos, hogy nem autoriter politikai rendszer a jelenlegi, hanem demokratikus. Az autoriter rendszernek megvannak a kritériumai a politikatudományban, amely politikai berendezkedésünket nem jellemzi. A kérdéssel lásd többek között: FISICHELLA, Domenico: *A politikatudomány alapvonalai*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 284–292 p., SARTORI 1999.: i. m. 108–110. p.

¹⁴ A Fidesz és a KDNP között létrejött szövetségi szerződés kapcsán Orbán Viktor, a Fidesz elnöke sajtótájékoztatóján azt mondta, hogy az új kabinet nem koalíciós kormány lesz, hanem egynemű, hiszen a két leendő kormánypárt, a Fidesz és a KDNP már a választások előtt pártszövetséget hozott létre. Ezt úgy kell elképzelni, mintha Németországban a Német Kereszténydemokrata Unió (CDU) és a Keresztényszociális Unió (CSU) megkapná a parlamenti mandátumok felét vagy kétharmadát. <http://kdnf.hu/news/mejerosította-egyuttmukoedeset-a-fidesz-es-a-kdnf-fotok-szerzodes-letöltés ideje> 2013. 04. 12.

hiányosságait és anomáliáit. Sorra kell venni a legfontosabb intézményi garanciákat, és átgondolni azok működésének hibáit.

A parlamentáris kormányzat fogalma

Disszertációm tárgya a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai, intézményi garanciái Magyarországon. A cím jelentése a törvényhozó és a végrehajtó hatalom politológiai értelemben vett fúziójára vezethető vissza. A parlamentáris kormányforma alapja az, hogy a kormánynak bírnia kell a törvényhozó hatalom bizalmát. Abban az esetben pedig, ha a parlamentben a kormánynak stabil többsége van, a kormánypárt törvényjavaslatai minden nehézség nélkül elfogadásra kerülhetnek. A kormánytöbbség és parlamenti többség tehát ilyen esetben ugyanazt jelenti, ezért nem is lehet eldönteni, hogy a kormánynak van-e parlamenti többsége vagy pedig a parlamenti többségnek kormánya.¹⁵

Értekezésemben a parlamentáris kormányzaton a kormányt és az azt támogató parlamenti többséget értem. Kutatásom célja feltárni azt, hogy ezt a többséget törekvéseiben milyen intézmények korlátozhatják. Szeretném megvizsgálni, hogy milyen diszfunkcionalitást mutatnak alkotmányos demokráciánk önkorlátozó intézményei, de az anomáliák feltárása mellett de lege ferenda javaslatokat kívánok tenni a változtatásra is.

A parlamentáris kormányzatnak az egyik fő jellemvonása, hogy a kormány és frakciója lényegében cselekvési egységben van. Szükséges leszögezнем ugyanis, hogy a parlamentáris kormányzat megnevezés nem pusztán azt jelenti, hogy a parlamentáris kormányformának megfelelően nincs politológiai értelemben mereven elválasztva a törvényhozás a végrehajtástól. A parlamentáris kormányzat ennél többet, vagy mást jelent. Ez a hatalommegosztás bizonyos állapotaként értelmezhető, amikor a kormány az egész törvényhozást kontroll alatt tartja és a parlamentben maximálisan tudja akarátát érvényesíteni. Egypárti ez a kormány, vagy pedig a koalíciós partnerek között egyetértés van. Ez az állapot a hatalommegosztást tehát parlament és kormány között még inkább elhomályosítja. Ha analógiával élünk a félprezidenciális Franciaország példájával, akkor látható, hogy a hatalommegosztás másképpen írható le, ha az államfő és a kormányfő azonos politikai oldalhoz tartozik és másképpen a kohabitáció idején.

¹⁵ KILÉNYI Géza: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében. In: *Magyar Közigazgatás*. 1994/5. 268. p.

Az alkotmányos korlátok és csoportosításuk

Egy demokratikus politikai rendszerben a parlamentáris kormányzatnak sokféle alkotmányos korlátja létezhet, amelyeket többféle szempont szerint csoportosíthatunk. Elvégezhető a csoportosítás azon az alapon, hogy ezek a korlátok formális vagy éppen informális korlátoknak minősülnek-e. Informális korlátként értelmezhető például a civil társadalom vagy akár a politikai kultúra is. Ezzel szemben a formális korlátok intézményesített korlátként működnek. Megkülönböztethetünk továbbá államszervezeten belüli és azon kívüli korlátokat is. Ebből a szempontból államszervezeten kívülinek kell tekinteni a nemzetközi jogot és az Európai Unió jogát, míg államszervezeten belülinek az országon, államon belüli korlátokat. Értekezésemben az általam bemutatott garanciák formális, vagyis intézményes és államszervezeten belüli korlátok. Ezeket a vizsgált intézményi alkotmányos korlátokat, két csoportra osztottam: belső, illetve külső korlátokra. A belső garanciák alatt (mint az ellenzéki jogok, a minősített többséghez kötött döntéshozatal, illetve a második kamara) azokat az intézményeket értem a hatalommegosztásban, amelyek a törvényhozó hatalomhoz illetve a parlamenti kisebbséghez kapcsolódnak, a parlamentáris kormányzatot tehát a törvényhozó hatalmon belül korlátozzák. A külső garanciák (az államfő, az Alkotmánybíróság, a népszavazás, a Költségvetési Tanács) olyan intézmények, amelyek, a törvényhozó hatalmon kívül állnak, nem a parlamenti kisebbséghez kapcsolódnak, kívülről korlátozzák a kormányzati többséget.

Szükséges továbbá szót ejtenem az alapvető jogok biztosáról is, akit nem soroltam be az alkotmányos korlátok közé, ugyanakkor szükséges megjegyezni, hogy vannak, akik viszont a parlament és kormány viszonyrendszerében is vizsgálják ezt az intézményt.¹⁶ Az ombudsman bár vitathatatlanul fontos szerepet tölt be a polgárok alapvető jogainak védelmében, azonban én hatáskörénél fogva nem tekintem a parlamentáris kormányzat korlátjának. Márcsak azért sem, mert az ombudsman tipikusan a parlament szerve, amely elsősorban annak ellenőrző funkciójához kapcsolódik.

¹⁶ Csink Lóránt úgy véli, hogy „[a]z ombudsman nem idegen a Montesquieu-féle hatalommegosztási struktúrától; tevékenysége ugyanis a hatalmi ágak viszonyrendszerében, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kapcsolatában értelmezhető. A jogállamiságból ugyanis elengedhetetlenül következik a végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége; a hatóságok csak azokat a hatásköröket és olyan mértékben gyakorolhatják, amelyeket számukra a tárgyi jog előír.” CSINK 2013: i. m. 25. p.

A kutatás során felmerült kérdések

A kutatás során a következő kérdésekre kerestem a választ:

1. Hogyan határozható meg a parlamentáris kormányzat és vele szemben milyen korlátokat lehet megkülönböztetni?
2. Hogyan csoportosíthatóak a parlamentáris kormányzattal szembeni korlátok?
3. Milyen alkotmányos korlátok léteznek a külföldi országokban a kormányzattal szemben?
4. Melyek a hatályos magyar szabályozás hiányosságai az intézményi garanciák tekintetében?
5. Milyen változtatás szükséges az intézményi garanciákat illetően a hatékony kormányzás elvének figyelembe vétele mellett?

Az értekezés szerkezete, az alkalmazott módszerek

A dolgozat három fő részből áll. Az első rész a kormányzati rendszert mutatja be, a második a belső, míg a harmadik rész a külső alkotmányos korlátokat veszi sorra. A dolgozat minden fejezete bevezetővel kezdődik, amelyben bemutatom a felmerülő problémát, és mindig összegzéssel, illetve a levont következtetésekkel zárul. Végül az értekezés lezárásában a konklúziókat, a tudományos megállapításaimat kívántam szintetizálni.

A dolgozat témája interdiszciplináris, mert a parlamentarizmus, hatalommegosztás véleményem szerint nem vizsgálható csak az alkotmányjog segítségével. A közjogi szabályok a politikában élnek, az értekezés témája olyan területet fog át, amelyet mind az alkotmányjog, mind a politikatudomány egyaránt vizsgál. Az alkalmazott kutatási módszer alapvetően történeti, normativista és jogösszehasonlító jellegű volt.

A történeti kitekintés során nem tekintettem vissza az „ókori gyökerekig”. A parlamentarizmus ugyanis a XVII–XVIII. század során alakult ki, a hatalommegosztás pedig az abszolút uralkodóval szembeni elméletként született meg. Kétségtelen, hogy a törvényhozás, végrehajtás és bírászkodás funkciói megkülönböztetésének vannak antik, leginkább Arisztotelész nevével fémjelzett hagyatai¹⁷. Ezek azonban egyfelől nem köthetők a parlamentarizmushoz, másfelől az ókori filozófusok számára a szabadság mást jelentett, mint a felvilágosodás

¹⁷ SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói...* 17. p.

gondolkodóinak. A klasszikus hatalommegosztás elméletei ugyanis nem pusztán a hatalmi ágakat különböztették meg egymástól, hanem ezek egymáshoz való viszonyát is elemezték, mert ebben látták a szabadság megvalósulását. Azoknál az intézményeknél, amelyeknek voltak hazai alkotmánytörténeti előzményei (pl. államfő, második kamara), a történeti kialakulásukat és akkori működésüket is bevontam a vizsgálódásomba. A rendszerváltás alkotmányozása különösen fontos volt számomra az intézményi garanciák megszületésének megértésében.

Mivel 2011-ben új Alaptörvény született, és 2012. január 1-jén hatályba is lépett, ezért a normativista megközelítés – amelynek során a közjogi szabályokat vizsgáltam – az Alkotmány és az Alaptörvény közötti különbségek feltárására is kiterjedt. A jogforrásoknak széles skáláját vontam az értekezés látókörébe, az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatain kívül alacsonyabb szintű jogforrásokra is támaszkodtam. A közjogi szabályok megjelölés is kifejezi azt, hogy nem kizárólag az alkotmányjogi szabályok jelentették kutatásom tárgyát, hanem előfordul – különösen a dolgozat első részében – a közigazgatási jogi jellegű aspektus is.

A jogelméleti megközelítést csak némely esetben alkalmaztam. Azért nem kívántam állam- és jogbölcseleti irányba vinni az értekezést, mert alapvetően pragmatikus szempontból akartam elvégezni a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátainak revízióját.

Az értekezés a magyar demokrácia alkotmányos garanciáit mutatja be, azonban a jogösszehasonlítás módszere végigkíséri az egész dolgozatot. Ennek során tehát nem egy külön részben kerül bemutatásra a nemzetközi kitekintés. Céлом az volt, hogy a jogösszehasonlítás áthassa az egész disszertációt, ezért a külföldi országok megoldásai szövegbe ágyazottan jelennek meg az egyes fejezetek során. A külföldi példákra kifejezetten nem választottam ki meghatározott országokat, hanem az egyes intézményi garanciák bemutatásakor kitértem az éppen releváns nemzetközi példákra. A kutatás illetve az értekezés elkészítése során elsődleges célként tűztem ki az objektivitást, az elemzés mellett jelentős számú javaslatot is tettem a változtatásokra.

A disszertáció témájából adódóan főleg a hazai szakirodalmat kellett áttekintennem minél szélesebb körben, de a külföldi irodalomból is merítettem. Az értekezés tárgyát érintő hazai monografikus szintű művek közül szeretném kiemelni

az 1990-es évek közepén született Sajó András: Az önkorlátozó hatalom¹⁸, illetve Sári János: A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája¹⁹ című művét, a fiatalabb generációból pedig Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban²⁰, illetve Veress Emőd: Államfő és kormány a hatalommegosztás rendszerében²¹ című könyvét. Természetesen a parlamentarizmus témájának igen gazdag irodalma van, de leginkább ezeknek a műveknek a szellemisége áll közel hozzám.

Végül szólnom kell a disszertáció aktualitásáról, létjogosultságáról is. Szinte minden tudományos munka bevezetőjében a szerzők témájuk aktualitását, időszerűségét igyekeznek hangsúlyozni. Én sem teszek másképpen, és nem akarok élni azzal az udvarias felhívással, hogy az olvasóra bízom az értekezés létjogosultságának megállapítását. Hiszek abban, hogy ezt a munkát érdemes volt elkészíteni. Szükségesnek látom ugyanis felülvizsgálni a parlamentáris kormányzat korlátainak jelenlegi rendszerét, már csak azért is, mert úgy vélem, az Alaptörvény megszületésével és eddigi módosításaival az alkotmányozás folyamata még nem zárult le.

2. Az értekezés téziseinek rövid ismertetése pontokba foglalva:

1. A kormányzati rendszer az én meghatározásomban nemcsak a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti viszonyrendszer leírására szolgál (kormányforma), hanem a miniszterelnöknek a kormányban betöltött szerepének meghatározását is jelenti (kormánytípus). A kettőt együttesen tekintem kormányzati rendszernek.
2. A minisztériumok megnevezésének törvényi szintű szabályozási követelménye véleményem szerint indokolatlan. A miniszterelnök hatásköre, hogy az Országgyűlés által történő megválasztása után saját maga tegyen javaslatot a miniszterek személyére. A miniszterek személye tehát nem igényel parlamenti döntést, hiszen tulajdonképpen közvetett módon, ha a kormányfőt megválasztották, lényegében elfogadták a tárcák élén álló

¹⁸ SAJÓ: i. m.

¹⁹ SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói...*

²⁰ SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.

²¹ VERESS Emőd: *Államfő és kormány a hatalommegosztás rendszerében*. Scientia Kiadó, Kolozsvár, 2011.

személyeket is. A minisztériumok felsorolása ezért véleményem szerint történhetne akár miniszterelnöki rendeletben is, nem szükséges ezt a törvényhozó hatáskörében tartani.

3. A kormányformákat és a kormánytipusokat elhatárolom egymástól, ugyanis ezek keverednek a szakirodalomban. Álláspontom szerint a kormánytípus azt mutatja meg, hogy a kormányon belül a miniszterelnöknek mennyire kiemelkedett a szerepe.
4. A Giovanni Sartori által felvázolt miniszterelnöki szerephez kapcsolt modelleket átalakítottam és immáron hat pontban soroltam fel a kormányfő státuszának lehetséges alternatíváit. Ennek alapján a Sartori-tipológiát továbbgondolva a következőképpen látom a miniszterelnök helyzetét:
 - első az egyenlőtlenek fölött
 - első az egyenlők fölött
 - első az egyenlőtlenek mellett
 - első az egyenlők mellett
 - első az egyenlőtlenek között
 - első az egyenlők között
5. Az általam perszonalizált miniszterelnöki kormánynak nevezett típus jellemzője, hogy a kancellári kormánytípushoz képest a kormányfő még inkább kiemelt pozíciót foglal el. Azért áll a miniszterek *fölött*, mert szabadon válthatja le őket. Ez persze közjogi szempontból elmondható a kancellári kormánytípus kormányfőjéről is, de koalíciós kormányzás esetén ez a miniszterelnök székébe is kerülhet. A miniszterelnöknek a miniszterek menesztésére vonatkozó diszkrecionális jogköre politikailag akkor tud minden esetben realizálódni, ha de facto egypárti a kormány.
6. Meglátásom szerint az ellenzéki jogok meghatározásának nehézségét úgy küzdhetjük le, ha duális megközelítést alkalmazunk az ellenzék meghatározásakor. Szűkebb értelemben vett ellenzéki jogként határozom meg azokat az eszközöket, amelyeket a magyar közjog kifejezetten az ellenzéknek biztosít. Tágabb értelemben pedig egyrésről azokat a jogosultságokat jelenti, amelyek az abszolút többséghez képest kevesebb képviselőt (egyötöd, ötven, tíz stb.) illetnek meg, másrésről azokat a döntéseket, amelyeket minősített

többséggel, vagyis kizárólag az ellenzékkel való együttműködéssel képes a parlament meghozni.

7. Véleményem szerint a konstruktív bizalmatlansági indítvány elnevezéséből adódóan kettős funkciót takar. Egyfelől kétségtelenül bizalmi kérdést vet fel, másfelől azonban nem destruktív, hanem éppen ellenkezőleg, jelentését tekintve építő, haladást szolgáló, pozitív jellegű intézmény. Vagyis 2009. április 14-én. meggyőződésem szerint az építő jellegét tekintve ebből a nézőpontból rendeltetésének megfelelően töltötte be funkcióját az indítvány. „Valódi” konstruktív bizalmatlansági indítványra akkor kerülhetne sor, azaz ellenzéki fegyverként akkor működne az intézmény, ha a centrumban létezne olyan politikai párt, amelyik a baloldali és a jobboldali pártokkal egyaránt kormányzóképes lenne.
8. Az elhatárolás, amelyet az Alkotmánybíróság adott az alkotmányerejű és a kétharmados törvények között, álláspontom szerint gyenge lábakon áll. A testület ugyan *expressis verbis* kimondta, hogy az alkotmányerejű és az egyszerű törvények vertikális viszonyban álltak a jogforrási hierarchiában, míg a kétharmados és egyéb törvények viszonylatában nem mutatható ki az alá-fölérendeltség. Megítélésem szerint azonban nem tehető különbség ebből a szempontból a két törvénykategória között.
9. A magyar közjog kétharmados többséghez kötött törvényei véleményem szerint nem hasonlítanak a más államokban alkalmazott organikus törvényekhez. Amíg a külföldi minták esetén ezeknek a magas szintű jogforrásoknak a funkciója az alkotmányok tehermentesítése, addig a hazai megoldás minősített többséghez kötött törvényei – az ismert politikai megfontolások miatt – olyan kérdéseket is szabályoznak, amelyeket rendes törvényekben szokás.
10. A mai sarkalatos és alkotmánytörténeti sarkalatos törvények közötti hasonlóságról nem beszélhetünk. Formális szempontból az alkotmánytörténeti sarkalatos törvények elfogadásához nem volt szükség különleges eljárásra. Tartalmi szempontból sem mutatható ki hasonlóság. Az Alaptörvény több olyan törvény elfogadását (módosítását) is minősített többséghez köthette, amelyek más államokban rendes törvényhozási tárgykörben maradnak, vagyis egyszerű többségi szavazattal módosíthatók. A sarkalatos törvények a magyar történeti alkotmány olyan kiemelt fontosságú

törvényei voltak, amelyek biztosították a nemzet szabadságát az uralkodó esetleges abszolutisztikus törekvéseivel szemben, a kétharmados törvények viszont nem az államfő és a nemzet, hanem a kormánytöbbség és az ellenzék kapcsolatában értelmezhetők.

11. A minősített többséghez kötött törvények esetében a problémát abban látom, hogy csak egy meghatározott szavazati arányt követel meg tőlük az Alaptörvény, ezért meggyőződésem szerint valójában nem alkalmasak arra a célra, amelyre eredetileg létrehozták. Véleményem szerint azokban a tárgykörökben kívánatos megtartani a kétharmados többséghez kötött törvényeket, amelyek a demokrácia alappilléreinek minősülnek, vagyis amelyek a szabad választásokat és az ehhez kapcsolódó politikai jogokat garantálják.
12. A sarkalatos törvény véleményem szerint, szemben az Alkotmánybíróság álláspontjával, magasabban van a jogforrási hierarchiában, mint a feles törvény. Meglátásom szerint a sarkalatos kifejezés is azt sugallja, hogy ezek kiemelt fontosságú törvények.
13. Javaslatot tettem egy második parlamenti kamara felállítására, amelynek a megnevezése Felsőház lenne, míg az alsóházé Képviselőház. Meggyőződésem szerint a Felsőház megnevezés utalna a történelmi hagyományokra, összetétele azonban nyilvánvalóvá tenné egyúttal azt is, hogy a kontinuitás igénye nélkül került újbóli felállításra.
14. Véleményem szerint olyan második kamarára van szükség, amelynek mandátuma eltér az alsóház megbízatásától, ezzel a két ház közötti „időbeli eltolódás” segíthet abban, hogy ne a mindenkori kormányzati többség duplikációja legyen a második kamara. Fontosnak tartanám, hogy a második kamarát ne lehessen feloszlatni, csak az alsóházat, amely azt szimbolizálná, hogy a politikai küzdelem fő színtere az első kamarában van, ezzel hozzájárulna a Felsőház tekintélyének növeléséhez, hiszen így az a napi politikától távolabb kerülne.
15. A második kamara jogkörébe tartozhatna bizonyos személyi kérdések eldöntése. A köztársasági elnök megválasztását mindkét ház együttes döntéshozatalába kellene utalni. Ugyanígy más közjogi méltóságok megválasztásánál (alkotmánybírák, ombudsman, Kúria elnöke stb.) is felül lehet írni az egyetlen kamara-egyetlen többség logikáját. A minősített

többséghez kötött döntések, valamint a sarkalatos törvények számát egyfelől csökkenteni kell, másfelől ezek meghozatalát a második kamarára kell ruházni. Az Alaptörvény módosítása a második kamara közreműködésével történne. A vizsgálóbizottságok felállításának és az interpelláció jogával is fel lehetne ruházni a második kamarát.

16. A második kamarát egy vegyes összetételű felsőházként képzelem el, amely nem az állampolgárok választásával jönne létre, amelyben képviselőkhöz jutnának az érdekképviselői szervezetek, kamarák, az egyházak, egyetemek. A kisebbségek képviselőjének kérdése is megoldható lenne egy második kamarában. Fontosnak tartanám továbbá, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei is delegálhassanak tagot a második kamarába. Érdemes átgondolni ugyanis azt, hogy a polgármesteri tisztség és az országgyűlési képviselői mandátum összeférhetetlenségének bevezetése miatt a második kamarában milyen képviselőt kaphatnának a polgármesterek. Az összeférhetlenségi szabályok ugyanis azt fogják eredményezni, hogy sokszor a felülről kijelölt helyi pártvezérek jutnak be a törvényhozásba, a települések pedig nem tudják érdekeiket megjeleníteni az országos politikában.
17. A köztársasági elnökről szóló fejezetben kifejtettem álláspontomat, amely szerint szükségesnek tartom, hogy az államfő továbbra is a végrehajtó hatalmon kívül maradjon. Hipotetikusán vizsgáltam azt is, hogy lehetséges-e olyan értelmezés, amelynek alapján a köztársasági elnök része lehet formálisan újra a végrehajtó hatalomnak. Az Alaptörvény negyedik módosítása az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott alkotmánybírósági határozatokat hatályon kívül helyezte. Így a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat hiányában felmerülhet egy olyan érvelés lehetősége is, amely a történeti alkotmány vívmányaira való hivatkozásként az államfőt formálisan a végrehajtó hatalomban helyezi el.
18. Az államfő akkor tudja betölteni rendeltetését, ha megőrzi semlegességét, függetlenségét a kormányzattól. Ennek okán tettem javaslatot a miniszteri ellenjegyzés eltörlésére. Az ellenjegyzés gyakorlása azt jelenti, hogy a köztársasági elnök a kormánnyal együtt döntött, az ellenjegyzés elmaradása esetén viszont az államfő a kormány politikájával kerül szembe. Álláspontom szerint a miniszteri ellenjegyzés monarchikus tradícióinak az átültetése a

köztársasági államformára szükségtelen. Egyrészt azért, mert a köztársasági elnök nem élethosszig tölti be hivatalát, hanem periodikusan választják. Másrészt pedig – a monarchákkal szemben – a köztársasági elnök személyének kiválasztása esetében fontos szempont az alkalmasság, ezért indokolatlan az elnök feletti „gyámkodás” az ellenjegyzés intézményével.

19. Az elnöki vétójog intézményének megtartását ugyanakkor szükségesnek tartom, mert ennek gyakorlásával az államfő nem kerül az ellenzéki szerepkörébe, ez az intézmény nem a kormányra kerülni vagy ellenzékben maradni logikáján alapul.
20. Továbbá nem megfelelő, így felülvizsgálatra szorul az államfőre vonatkozó összeférhetlenségi szabály. Indokolt lenne az alkotmánybírákhoz hasonló összeférhetlenségi szabályokat bevezetni – kiegészítve az országgyűlési képviselőséggel –, hogy elősegítse az államfő semlegességét a megválasztást megelőző négy év párthoz kötődésének vagy a korábbi kormánytagságának a tilalmával.
21. A kormányalakítás során szükségesnek tartanám, hogy a miniszterelnököt az államfő nevezze ki, történjen ez akár a ciklus közben, akár az új Országgyűlés megalakulását követő kormányalakításkor.
22. Javaslatot tettem továbbá arra, hogy egy választás után az Országgyűlésben többségbe jutó antidemokratikus párt kormányalakítási lehetőségének elkerüléséhez a köztársasági elnököt kell feljogosítani a parlament feloszlatására. Az államfő a feloszlatással az új választásokon megfontolásra készítheti a választópolgárokat.
23. A köztársasági elnöknek a jogállásához tartozik, hogy kifejezi a nemzet egységét, ezért tartanám fontosnak azt, hogy hosszabb ideig tölthesse be tisztségét (hét év) vagy legalábbis ne korlátozza az Alaptörvény a többszöri újraválasztás lehetőségét. Meglátásom szerint ugyanis egy hosszabb időszakon átívelő ciklus emelné a tisztség és az adott személy tekintélyét, ami a napi pártpolitikai csatározásokon felülemelkedő, az összetartozás érzését megeremtő közjogi méltóságot eredményezhetne.
24. Szükségesnek látom átalakítani az alkotmánybírák megválasztásának szabályait. Egyik megoldás, ha az államfő állítana össze egy „listát” vagyis több jelöltet javasolna és a parlament (kétharmados többséggel) vagy az általam javasolt felállítandó második kamarával közösen választaná meg

- őket. Elképzelhető egy olyan változat is, amelynél az ellenzék kapna lehetőséget, hogy jelölteket állítson, és ezek közül választaná meg a bírakat a parlament abszolút többséggel.
25. Az alkotmánybírák újraválasztásának tilalmával és a megbízási idő meghosszabbításával egyetértek, ellenzem viszont az alkotmánybírák élethosszig tartó megválasztását.
26. Nem értek egyet a 15/2007. (III. 9.) AB határozattal. Az Alkotmánybíróságnak az OVB határozatát helyben kellett volna hagynia, ugyanis az Alkotmány azért tartalmazta a tiltott tárgyak körében a kormány programját, hogy arról ne lehessen népszavazást tartani.
27. Véleményem szerint az érvénytelen népszavazás is döntés a nép részéről ezért szükséges lenne módosítani az Nsztv.-t olyan módon, hogy ha megtartották a népszavazást – bár az nem volt érvényes illetve eredményes – három éven belül ugyanazon tárgykörben ne lehessen népszavazást tartani.
28. A Költségvetési Tanács bár a külső korlátok között helyezhető el, de nem csak a parlamenti többséget korlátozza, hanem az ellenzéket is megakadályozza a felelőtlen és átgondolatlan javaslatoktól, a rövid távú politikai haszonszerzéstől. A Költségvetési Tanácsnak ugyanis jótékony hatása van, mert az országgyűlési választások során a költségvetésre vonatkozó alkotmányos szabályok némileg önmérsékletre készíthetik a pártokat az irreális ígéretektől, illetőleg a parlamentben is korlátozza a győztes politikai erőket a költségvetési törvény elfogadásakor.
29. Az Alaptörvénynek a költségvetésre vonatkozó rendelkezései egyfajta demokratikus deficitet is okozhatnak. Egyrészt a választópolgárok szavazatukkal a képviseleti demokrácia szabályai értelmében felhatalmazták a kormánytöbbséget, hogy helyettük döntéseket hozzanak, így például költségvetést fogadjanak el. Az alaptörvényi szabályok a választói akaratot némileg derogálják ezen a területen. Másrészt a Költségvetési Tanács abszolút vétőjoga némileg tompítja is a Kormány felelősségét a költségvetési politika vonatkozásában, hiszen a Tanács leveszi a válláról azt a terhet, hogy kizárólag egyedül viselje a politikai felelősséget a költségvetésért.
30. A Költségvetési Tanácsra vonatkozó szigorú összeférhetetlenségi szabályok enyhültek, mert a megelőző négy évre vonatkozó korlátozást nem tartalmazza

a törvény. Szükségesnek tartom visszaállítani a korábbi szabályokat ebben a tekintetben.

3. A szerzőnek az értekezés témájában megjelent publikációi:

- Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. In: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2013/3. 125-143. p.
- A minősített többséghez kötött törvények kategóriái, avagy a sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában. In: Kodifikáció. 2013/1. 69-77. p.
- A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban? In: Jogelméleti Szemle. 2013/1. 153–161. p.
- Ami az Alaptörvényből kimaradt: a második kamara, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. In: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2013/1. 68–85. p.
- Több mint az Alaptörvény őre. Az Alkotmánybíróság, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. In: Jogelméleti Szemle. 2012/3. 95–117. p.
- Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő, mint a parlamentáris kormány ellensúlya II. In: Pro Publico Bono. 2011/12. 39–49. p., 77–98. p.
- A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon. In: Pro Publico Bono Online Támop Special. 2011/1. <http://www.propublicobono.hu>
- A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák. In: Új Magyar Közigazgatás. 2009/10-11. 28–39. p.
- From acts of constitutional power to two-thirds acts – Appearance of two thirds acts in the Constitution. In: Studia Iuridica Caroliensia. 2009/4.
- Az Államfő és a törvényhozó hatalom kapcsolata a Magyar Köztársaságban. In: Közjogi tanulmányok. Saratov, 2008.
- Minősített többség a törvényhozásban az Európai Unió tagállamaiban. In: Jogelméleti Szemle. 2007/4. <http://jesz.ajk.elte.hu/szalai32b.mht>

Constitutional Limits to Parliamentary Government

PhD dissertation

Theses

Dr. András Szalai

University of Szeged

Faculty of Law and Political Sciences, Doctoral School

2013

Supervisor

Dr. László Trócsányi, university professor

Dr. András Téglási, assistant professor

Table of contents

<u>1. Brief summary of antecedents to research theme and methods applied</u>	21
<u>Raising the issue</u>	21
<u>Definition of parliamentary government</u>	25
<u>Constitutional limits and their division</u>	26
<u>Questions raised during the research</u>	27
<u>Structure of the dissertation and methods applied</u>	27
<u>2. Short description of the theses</u>	29
<u>3. Works of the author published in the subject of the dissertation</u>	35

1. Brief summary of antecedents to research theme and methods applied

Raising the issue

In England, in the home of classical parliamentarism, the unwritten constitution ensures the sole power of the governing party in the House of Commons; the government, which usually means one party due to the two-party system²², is basically able to pass any bill through the parliament. However, referring to Dicey, I must add that the sovereignty of even the English Parliament is not indefinite²³. In contrast to the above, the “Founding Fathers” of the United States did not like the thought of a government system based on the parliament’s almightiness²⁴. For them, the main problem with democracy was the “tyranny of the majority”, which means violating the rights of the ones remaining in minority in the process of legislation and governing, i.e. applying the majority principle without limitations²⁵.

The Anglo-Saxon majority model had neither spread on the European continent, which fact mainly has historical-political reasons. Although the “*written codification*” of the English parliamentarism’s basic elements took place in Belgium in 1831²⁶, it also contains the institution limiting classic majority parliamentarism. Namely, the 1831 Belgian constitution aimed to prevent that the monarchists, who were expected to gain majority in the parliament, could serve the anti-parliamentarist interests of the monarch, therefore, the constitution prescribed the two-thirds

²² “*In the classical concept of parliamentarism, which considered English parliamentarism as an example, coalition government did not mean majority government. For instance Albert Deák only accepts a majority compressed to a party with solidarity pursuant to political principles; he thinks that coalition governments, besides causing serious inefficiency issues, are not parliamentary governments.*” PESTI, Sándor: *Az újkori magyar parlament. [Hungarian Parliament of the Modern Age]* Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 30. p. Nevertheless, the British government taking office on 11 May 2010 is not a coalition government, as the conservatives could gain majority only with the Liberal Democratic Party, but this political situation is rather rare.

²³ “*Parliament might legally establish an Episcopal Church in Scotland; Parliament might legally tax the Colonies; Parliament might without any breach of law change the succession to the throne or abolish the monarchy; but every one knows that in the present state of the world the British Parliament will do none of these things. In each case widespread resistance would result from legislation which, though legally valid, is in fact beyond the stretch of Parliamentary power.*” DICEY, Albert Venn: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. (Ed. Roger E. Michener) Indianapolis: Liberty Fund, 1982. from: The Online Library of Liberty, http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1714&chapter=142119&layout=html&Itemid=27#lf0125_footnote_nt199, date of download: 2 December 2013.

²⁴ SÁRI, János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája. [Historical Dimensions and Modern Sense of Separation of Powers, or the Inherent Logic of Constitutional Systems]* Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 44. p.

²⁵ SARTORI, Giovanni: *Demokrácia. [Democracy]* Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 77. p.

²⁶ BIHARI, Mihály – POKOL, Béla: *Politológia. [Politology]* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998. 287. p.

majority vote of both chambers as a pre-condition for the head of state to become another country's ruler²⁷.

In Europe, the notion of the English parliament's supremacy could remain mainly in the Scandinavian states.²⁸ However, after WWII, in most countries of the continent it became obvious that adequate limitations need to be built up in order to maintain democracy.²⁹ According to the concept of the separation of powers supporting the above approach, the government majority cannot rule the parliament unlimitedly. Thus, the concept of constitutional supremacy replaced parliamentary supremacy in Western Europe after WWII³⁰. In contrast to English and Scandinavian parliamentary models, the evolution of Latin-German models was determined by the different development and social organization, and by authoritarian or dictatorial historical experiences as well. As a consequence of the above, most democratic countries limit the almightiness of the majority with several institutions. A possible method for this is bicameral parliament, which requires the co-operation of both chambers in order to pass a bill. The head of state may also play a limiting role, as he/she, by exercising veto, may send an already adopted act back to the parliament. The constitutional court may also mean a significant limit in legislation, and "the winner takes all" principle may be moderated by prescribing different orders of procedure for the adoption of certain decisions and acts by the parliament. Government majority, if it does not seize qualified majority in the parliament, may adopt such decisions only by co-operating with the opposition.

Almost a quarter of a century has passed since the change of the political system in Hungary, during which a constitution was adopted that was considered modern even by Western European standards. However, this constitution was purportedly worded being value-free and without ideology³¹. Due to the characteristics of the change of political regime, Act XX of 1949, which had not

²⁷ SAJÓ, András: *Az önkorlátozó hatalom*. [The Self-Restricting Power] Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995. 182. p.

²⁸ TRÓCSÁNYI, László: Szabó József közjogi gondolkodásának időszerűsége. [The Currency of József Szabó's Thinkings about Public Law] In: CSERNYI, Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013. 649. p.

²⁹ Ibid.

³⁰ TÓTH, Judit – LEGÉNY, Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. [Comparative Constitutional Law] Complex Kiadó, Budapest, 2006. 212. p.

³¹ The text published in October 1989 reflected the ideology of the two negotiating parties: the values of democratic socialism and civic democracy. However, this text was repealed after the first free elections in 1990. SÓLYOM, László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. [The Beginnings of Constitutional Jurisdiction in Hungary] Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 144. p.

acknowledged the separation of powers pursuant to the concepts of socialist state law, needed to be rewritten within a few months. Owing to the political situation that seemed unstable during the roundtable talks, the aim of quick constitution-making was to limit one-party power, however, this did not have its historical roots in Hungary.

The system of self-limitation established at the change of regime was mainly adopted from the constitutions of Western countries. A separation of powers was established with the birth of the democratic Hungary that did not draw on the traditions of Hungarian public law, as not much could be drawn on those. In addition, not only separation of powers was missing in Hungary, but the tradition of real parliamentarism as well. The dualism and the Horthy system did not provide any practical samples with regard to the relation between parliamentary majority and minority and the institutional guarantees limiting power. These historical periods meant significant resources of constitutional history, but could not answer to the real questions of parliamentarism and separation of powers. I am convinced that the reason is that parliamentary rotation could not be reality in these periods.

The democratic parliamentary system born at the change of the political system was created as a kind of “prototype”, basically without any antecedents in Hungarian constitutional history. Therefore, the operation of the new institutions in practice could actually be perceived only after the first free elections. During this the first constitutional anomaly, namely the overwhelmingly high number of acts of constitutional power became obvious, and several further issues in the fields of public law and politics arose, for instance the rules of referendum or the role of the president of the republic with regard to the separation of powers.

The Montesquiean concept born centuries earlier could be realized with the change of regime. Insomuch that certain authors called the Hungarian separation of powers as a “super rule of law”, pursuant to which all possible counterbalances had been built into the state structure with the change of the political system and the subsequent constitution-making.³² However, the possibility of efficient governing was neglected even despite the political agreement between MDF (Hungarian Democratic Forum) and SZDSZ (Alliance of Free Democrats) in 1990.

³² SÁRKÖZY, Tamás: Az újraértékelendő államszervezetünkről. [On Our State Organization to Be Re-Evaluated] In: *Mozgó Világ*. 2010/5. 24. p.

The two-thirds majority after the 2010 elections has brought significant changes to the political system, thus the parliamentarism functioning since the change of regime has transformed. Nevertheless, the constitutional system created in 1989-1990 does not differ basically from the present one. The new Fundamental Law has been complemented with values, but constitutional rules have not changed to a great extent³³, still, the ones criticizing the government speak of presidentialisation, failure of the rule of law, authoritarian political system³⁴ or opposition rights becoming imponderable. In my opinion, errors committed in the process of constitution-making and legislation during the change of the political system in 1989-1990 have risen to the surface since the coming into power of the government formed in May 2010. This is the first time since the change of the political system that one party has solely seized two-thirds majority in the Parliament and thus, has become the constitutional power. Nevertheless, this statement must obviously be supplemented for two reasons. On the one hand, the MSZP (Hungarian Socialist Party) and SZDSZ government received qualified majority in 1994, but it was a coalition government encumbered with frictions and inevitable compromises. On the other hand, even the prime minister referred to the government assuming power in 2010 that it cannot be considered as a coalition government.³⁵ Owing to the qualified majority, those constitutional safeguards that were established during the round-table talks have become insignificant. The pressure to compromise on modification of two-thirds acts, which was considered as a bastion for the opposition, has ceased, the almightiness of the Constitutional Court has ended and a politician of the

³³ Ádám Rixer calls the attention to the fact that approximately one-third of the provisions of the new Fundamental Law are word for word the same as those of the former Constitution. Further one-third of the provisions mainly correspond to the former ones, and only the remaining one-third qualify as new provisions. RIXER, Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. [Characteristics of the Hungarian Legal System After 2010] Patrocinium Kiadó, Budapest, 2012. 89. p. I must add, however, that the above does not entirely apply to the fourth amendment of the Fundamental Law, as the volume of the text has greatly increased compared to the one published in the Official Gazette.

³⁴ A separate dissertation would be needed for analysing Hungarian democracy, however, the current political system is certainly not an authoritarian but a democratic one. Authoritarianism has its own criteria in political science, which do not characterize our political system. Further on this subject see FISICHELLA, Domenico: *A politikatudomány alapvonalai*. [The Basic Lines of Political Science] Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 284–292 p., SARTORI 1999.: *ibid.* 108–110. p.

³⁵ Referring to the alliance between Fidesz (Alliance of Young Democrats) and KDNP (Christian Democratic People's Party), Viktor Orbán, the president of Fidesz said at a press conference that the new cabinet would not be a coalition government but a homogeneous one, as the two future government parties, Fidesz and KDNP had already formed an alliance of parties before the elections. It is like the German Christian Democratic Union (CDU) and the Christian Social Union (CSU) would get half or two-thirds of the parliamentary mandates in Germany. <http://kdnep.hu/news/mejerositette-egyuttmukoedeset-a-fidesz-es-a-kdnep-fotok-szerzodes>, date of download: 12 April 2013.

government party has taken the neutral chair of the president of the republic. All these have caused the above-mentioned fears of “cease” of democracy in some people. For me these have only urged the necessity to reconsider the lacks and anomalies of the Hungarian constitutional structure. We have to review the most important institutional guarantees and analyse their operational defects.

Definition of parliamentary government

The topic of my dissertation is the constitutional limits, institutional guarantees of the parliamentary government in Hungary. The meaning of the title originates in the fusion of the legislative and executive power in a political sense. The basis of a parliamentary government system is that the government must bear the confidence of the legislative power. If the government has a stable majority in the parliament, the government party's bills may be passed without any difficulties. Consequently, in this case majority in government and majority in parliament mean the same, and it cannot be decided whether the government has a parliamentary majority or the parliamentary majority has a government.³⁶

In my dissertation I refer to parliamentary government as the government and the parliamentary majority supporting the government. The aim of my research is to reveal what institutions may limit this majority in its efforts. I would like to examine what dysfunctionalities the self-limiting institutions of our constitutional democracy show, but besides revealing anomalies, I would also like to provide *de lege ferenda* proposals on alteration.

A main characteristic of parliamentary government is that government and its faction are basically in a unity of action. I must lay down that the denomination of parliamentary government does not only mean that pursuant to the parliamentary government form, legislation is not strictly separated from execution in a political sense. Parliamentary government means more or even different. It can be interpreted as a kind of state of separation of powers, when government controls the whole legislation and can fully enforce its will in the parliament. It is either a one-party government or there is an agreement between coalition partners. This state blurs the separation of powers between parliament and government even more. On the analogy

³⁶ KILÉNYI, Géza: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében. [Relation Between Parliament and Government in the Separation of Powers] In: *Magyar Közigazgatás*. 1994/5. 268. p.

of the semi-presidential France, we can see that separation of powers can be described differently when the head of state and the head of government belong to the same political side and when co-habitation occurs.

Constitutional limits and their division

Several constitutional limits to parliamentary government may exist in a democratic political system, which limits may be divided into groups from different points of view. Division can be done on the basis whether such limits are considered formal or informal ones. For instance civil society or political culture may be interpreted as informal limits. In contrast to the above, formal limits are functioning as institutionalised limits. Further, we may differentiate limits inside and outside the state organization. From this point of view, international law and European Union law are limits outside the state organization, while limits inside the state organization are those limits which exist within the country. The guarantees analysed in my dissertation are formal, i.e. they are institutionalised limits and inside the state organization. I divided such institutionalised constitutional guarantees into two groups: internal and external limits. I consider all those institutions in the separation of powers as internal guarantees (rights of the opposition, decision-making based on qualified majority, second chamber) which belong to the legislative power and the parliamentary minority, i.e. which limit the parliamentary government inside the legislative power. External guarantees (head of state, Constitutional Court, referendum, Fiscal Council) are institutions which stand outside the legislative power, are not related to the parliamentary minority and limit government majority from the outside.

I must say a word about the commissioner for fundamental rights, whom I did not list in the constitutional guarantees, nevertheless, I must add that some researchers examine the ombudsman in the relation between the parliament and the government.³⁷ The ombudsman undoubtedly plays an important role in the protection of citizens' fundamental rights, but I do not consider this office as a limit to

³⁷ Lóránt Csink thinks that *"the ombudsman is not a stranger to the Montesquiean separation of powers, as his function can be interpreted in the relation of the power branches, between legislation and execution. The rule of law essentially causes the executive power to be attached to law, the authorities can exercise only those competences and only to the extent which are specifically prescribed by the law."* CSINK 2013: *ibid.* 25. p.

parliamentary government. The office of the ombudsman is typically a body of the parliament and it relates to the controlling function of the parliament.

Questions raised during the research

During my research I pursued answers to the following questions:

1. How can we define parliamentary government and what limits to the parliamentary government can be distinguished?
2. How can we categorize limits to the parliamentary government?
3. What constitutional limits to government exist in foreign countries?
4. What defects the Hungarian regulations currently in force have with regard to institutional guarantees?
5. What changes with regard to the institutional guarantees are necessary, taking the principle of efficient governing into consideration?

Structure of the dissertation and methods applied

The dissertation is made up of three main parts. The first one shows the government system, the second one analyses the internal constitutional limits, while the third part analyses the external constitutional limits. In an introductory part at the beginning of each chapter I outline the emerging issues, and the chapters end with a summary and the conclusions made. Finally, I synthesise the conclusions and my scientific observations.

The topic of the dissertation is interdisciplinary, as I think that parliamentarism and separation of powers cannot be investigated only on the basis of constitutional law. Rules of public law live in the politics; the topic of this dissertation covers an area that is examined by both constitutional law and political science. The methodology applied during the dissertation was basically historical, normativist and comparative.

During the historical analysis I did not refer to the “ancient roots”. Parliamentarism developed during the 17-18th century, and separation of powers was established as a concept against the absolute monarch. Undoubtedly, distinction of the functions of legislation, execution and jurisdiction has legacy from the antiquity, mainly related to Aristotle.³⁸ However, on the one hand it cannot be related to

³⁸ SÁRI, János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói...* 17. p.

parliamentarism, and on the other hand freedom had a different meaning for ancient philosophers than for thinkers of the Enlightenment. The classical theories of separation of powers did not simply distinguish branches of power but analysed their relation, as they saw the realization of freedom in this. In case of those institutions that had constitutional historical antecedents in Hungary (e.g. head of state, second chamber), I involved their development and former operation in my research. Constitution-making during the change of the political system was especially important for me in understanding the establishment of institutional guarantees.

As a new Fundamental Law was adopted in 2011 and entered into force on 1st January 2012, the normativist approach, during which I examined the rules of public law, has included the differences between the Constitution and the Fundamental Law. The dissertation is based on a broad scale of sources of law, besides the Fundamental Law and resolutions of the Constitutional Court I have also reviewed lower sources of law. The denotation of “rules of public law” also indicates that not only the provisions of constitutional law have constituted the subject of my research, but the aspect of administrative law is also applied, especially in the first part of the dissertation.

I have used legal theoretical approach only in a few cases. I did not want to shift this dissertation to political philosophy and legal philosophy because I intended to revise the constitutional limits to parliamentary government from a pragmatic point of view.

The dissertation describes the constitutional guarantees to the Hungarian democracy, but the method of comparative law accompanies the whole study. Thus international outlook is not presented in a separate chapter. My aim was to let comparative law influence the whole dissertation, therefore, solutions applied in foreign countries appear being interpolated in the text of each chapter. For foreign examples I intentionally did not choose specific countries, but mentioned relevant international examples when describing each institutional guarantee. My principal aim was to maintain objectivity during the research and the preparation of the dissertation, and besides analysing, I have also presented several suggestions to necessary modifications.

Due to the topic of the dissertation I had to review the Hungarian scientific literature, but I involved foreign literature in my dissertation as well. From the monographs covering the topic of the dissertation I would like to highlight the

following works: “Az önkorlátozó hatalom” [The Self-Restricting Power] from András Sajó³⁹ from the middle of the 1990’s, and “A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája” [Historical Dimensions and Modern Sense of Separation of Powers, or the Inherent Logic of Constitutional Systems] from János Sári⁴⁰, further, “Ellenzéki jogok a parlamenti jogban” [Opposition Rights in Parliamentary Law] from Péter Smuk⁴¹ and “Államfő és kormány a hatalommegosztás rendszerében” [Head of State and Government in the Separation of Powers] from Emőd Veress⁴² from the younger generation. Parliamentarism naturally has a rich literature, but the mentality of mainly the above works is close to me.

Finally, I have to speak about the relevance of this dissertation. In the introduction of nearly all scientific works authors try to emphasize the topicality of their subject. I will not do differently and I do not want to make the polite invitation to trust the reader with judging the timeliness of my dissertation. I am convinced that this work was worth to be done, as I deem it necessary to review the current system of limitations to parliamentary government, mainly due to the fact that the process of constitution-making, in my opinion, has not ended yet with the adoption and modifications of the Fundamental Law.

2. Short description of the theses

1. Government system, in my approach, does not only serve to describe the relation between legislation and execution (government form), but to determine the role of the prime minister in the government (government type). I consider both together as government system.
2. I think it is groundless to prescribe that the name of ministries shall be provided in an act of parliament. It belongs to the competence of the prime minister to recommend ministers after his/her election by the Parliament. Thus the appointment of ministers does not require any parliamentary decision, as indirectly, if the prime minister is elected, the ministers are also

³⁹ SAJÓ: *ibid.*

⁴⁰ SÁRI, János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói...*

⁴¹ SMUK, Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban.* [Opposition Rights in Parliamentary Law] Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.

⁴² VERESS, Emőd: *Államfő és kormány a hatalommegosztás rendszerében.* [Head of State and Government in the Separation of Powers] Scientia Kiadó, Kolozsvár, 2011.

accepted. Therefore, I think that the enumeration of the ministries could be provided even in a prime ministerial decree, it should not be kept in the competence of the legislation.

3. I differentiate government forms and government types, as these are usually mixed in the scientific literature. In my opinion, government type reveals how prominent the prime minister's role is within the government.
4. I have modified Giovanni Sartori's models on the prime minister's role and I have enumerated six possible options for the head of government's status. Further elaborating Sartori's typology, the position of the prime minister may be the following:
 - first above unequals
 - first above equals
 - first beside unequals
 - first beside equals
 - first among unequals
 - first among equals
5. The head of government is in a stronger position in the government type that I call a personalized prime ministerial government than in a chancellor type of government. The head of government stands *above* ministers because he/she can freely replace them. From the point of view of public law this also applies to the head of government in the chancellor type of government, but in case of a coalition government this may lead to the prime minister losing his/her seat. The discretionary power of the prime minister to dismiss ministers can exclusively and politically be exercised if the government is de facto made up of one party.
6. In my judgment the difficulty in determining opposition rights may be overcome by using dual approach when defining the opposition. I define opposition rights in a narrow sense as instruments that are expressly provided for the opposition by Hungarian public law. Opposition rights in a broader sense are those rights which are provided for less representatives (one-fifth, fifty, ten, etc.) compared to absolute majority on one hand, and those decisions on the other hand, which have to be adopted by the parliament by qualified majority, i.e. only via a co-decision with the opposition.

7. In my opinion, constructive motion of no-confidence, as its denomination indicates, has two functions. On the one hand it undoubtedly raises the issue of confidence, and on the other hand it is not destructive, but on the contrary, a constructive, positive institution serving to build and improve. Therefore, I am convinced that from the above point of view the motion has served its function for its purpose on 14th April 2009. “Real” constructive vote of no-confidence may be held, i.e. this institution could serve as an instrument of the opposition, if there is party in the centre which would be able to govern both with left-wing and right-wing parties.
8. I deem that the distinction between acts of constitutional power and two-thirds acts described by the Constitutional Court is tenuous. The Constitutional Court *expressis verbis* declared that acts of constitutional power and simple acts are related vertically in the hierarchy of sources of law, while there is no such subordination in the relation between two-thirds acts and other acts. However, I think that no such differentiation can be made between the two categories of acts from this point of view.
9. Acts in Hungarian public law requiring two-thirds majority are not similar to other countries’ organic laws. While in case of foreign models the function of these high-level sources of law is to disburden constitutions, Hungarian qualified majority acts, due to well-known political considerations, regulate questions that usually belong to the scope of simple acts.
10. We cannot talk about a similarity between cardinal laws of today and those of constitutional history. From a formal point of view the adoption of cardinal laws in the constitutional history did not require any special procedure. There is neither resemblance as to substance. The Fundamental Law requires qualified majority for the adoption (modification) of several laws that belong to the scope of regular legislation in other countries, i.e. such laws can be modified by simple majority. Cardinal laws were significant laws of the Hungarian historical constitution that ensured the freedom of the nation against possible absolutist ambitions of the monarch, while two-thirds acts cannot be interpreted in the relation between the head of state and the nation, but between the government majority and the opposition.
11. I think the problem with acts requiring two-thirds majority is that the Fundamental Law only prescribes a certain proportion of votes for their

adoption, thus, I believe that they are not applicable for the purpose they have originally been created. In my opinion, two-thirds acts should be maintained for those subjects that constitute the basic pillars of democracy, namely which guarantee free elections and related political rights.

12. In contrary to the point of view of the Constitutional Court, I think that cardinal acts are higher in the hierarchy of sources of law than simple majority acts. I believe that the expression “cardinal” also suggests that these are laws of great importance.
13. I suggested the establishment of a second chamber, the name of which would be Upper House, while the name of the lower chamber would be House of Representatives. I believe that the name Upper House would refer to historical traditions, but its composition would make it clear that it has been established without the aim of continuity.
14. In my opinion, a second chamber with a mandate differing from that of the lower chamber would be necessary, and this “time shift” between the two chambers would help to avoid duplication of the prevailing government majority in the second chamber. I deem it important to prevent dissolution of the second chamber and let only the lower house be dissolved, as this would symbolise that the main area of political fights is in the first chamber, contributing to the Upper House’s prestige, staying away from daily politics.
15. The second chamber may be entitled to decide on who should fulfil certain positions. The appointment of the president of the republic should belong to the joint competence of both houses. The logic of one chamber-one majority could be overwritten in case of the election of other state dignitaries (constitutional judges, ombudsman, president of the Curia, etc.) as well. The number of decisions requiring qualified majority and that of cardinal laws should be decreased and the power to adopt these laws should be transferred to the second chamber. The Fundamental Law would be amended with the participation of the second chamber. The second chamber could also be conferred with the competence to establish temporary committees of inquiry and to address interpellations.
16. I imagine the second chamber as an upper house with mixed composition, which would not be established by the election of the people, and in which representative bodies, chambers, churches and universities could gain

representation. The representation of minorities may also be solved in a second chamber. I would also deem it important that the representative bodies of local governments could delegate members to the second chamber. It is worth considering what representations mayors could have in the second chamber due to the introduction of conflict of interest between the office of mayor and mandate of representative in the parliament. The rules on conflict of interest will have such a result that local party leaders appointed from above would gain mandate in the parliament and municipalities could not enforce their interests in national politics.

17. As I have explained in the chapter on the president of the republic, I think it is important that the head of state should remain outside of the executive power. Hypothetically I also examined if an interpretation was possible according to which the president of the republic could formally be part of the executive power. The fourth amendment to the Fundamental Law repealed the resolutions of the Constitutional Court adopted before the entry into force of the Fundamental Law. In lack of Resolution No. 48/1991. (IX. 26.) AB of the Constitutional Court, an argument may arise which, referring to the achievements of historical constitution, formally places the head of state in the executive power.
18. The head of state can fulfil his/her role his/her neutrality and independence from the government is maintained. On the basis of this I suggested to abolish ministerial countersignature. Practicing countersignature means that the president of the republic co-decided with the government, while in case of lack of countersignature the head of state encounters the government's policy. My position is that adapting the monarchic traditions of ministerial countersignature to the republican form of state is unnecessary. The reason for this, on the one hand, is that the president of the republic does not hold his/her office for lifelong, but is elected periodically. On the other hand, in contrast to monarchs, competence is an important criterion for the election of the president of the republic, therefore, "tutoring" over the president via the institution of countersignature is unreasonable.
19. However, I believe it necessary to maintain the president's political veto, as with its practice the head of state does not assume the role of the opposition.

This institution is not based on the binary logic of politics, i.e. assuming government power or staying in the opposition.

20. Further, the rules on conflicts of interests applicable to the head of state are not adequate and need to be reviewed. It would be reasonable to introduce rules on conflicts of interest similar to those applicable to constitutional judges, supplemented by a mandate in the parliament, in order to avoid questioning the neutrality of the head of state due to attachment to a political party in the four years preceding the election or former government membership.
21. I find it important to have the prime minister be appointed by the head of state when forming the government, either in the middle of the election cycle or after the establishment of a new parliament.
22. I also suggested that the president of the republic should be entitled to dissolve the parliament in order to prevent an antidemocratic party that has gained majority in the parliament after an election to form a government. By dissolving the parliament, the head of state may make the electors reconsider their choices at the new elections.
23. It belongs to the legal status of the president of the republic to embody the nation's unity, thus I consider it important that the president holds the office for a longer period (seven years) or at least the Fundamental Law should not limit his/her re-election. In my opinion, if the office was to be held for an extended period of time, it would increase the prestige of the office and of the person, which would result in a state dignitary that rises superior to daily political fights and creates the feeling of togetherness.
24. I deem it necessary to revise the rules of electing constitutional judges. One solution would be if the head of state compiles a "list", i.e. he/she suggests more candidates and the parliament (by two-thirds majority) elects the judges either solely or together with the second chamber I have proposed. Another solution would be if the opposition is entitled to suggest candidates and the parliament elects the judges from the candidates by absolute majority.
25. I support the limit of re-election of constitutional judges and the extension of the term of appointment, however, I object the appointment for a lifelong period.

26. I disagree with Resolution No. 15/2007 (III. 9.) AB of the Constitutional Court. The Constitutional Court should have upheld the decision of the National Election Committee (OVB), since the Constitution contained government program in the list of prohibited matters in order not to hold a referendum on it.
27. I think that even an invalid referendum is a decision by the people, thus, the act on referendum should be modified so as if a referendum was held, even if it was not valid and successful, no further referendum should be held within three years on the same topic.
28. Although the Fiscal Council is considered as an external limit, it does not only limit the government, but prevents the opposition from irresponsible and poorly considered suggestions and from gaining short-term political profit. The Fiscal Council has a positive effect, as the constitutional rules on budget during parliamentary elections may slightly prevent parties from making unrealistic promises and they also limit winning political parties during the adoption of the yearly budget.
29. The provisions of the Fundamental Law on budget may cause a kind of democratic deficit. On one hand, pursuant to the rules of representative democracy, electors empower the government majority by their vote to adopt decisions instead of them, e.g. to accept the budget. The provisions of the Fundamental Law slightly derogate the electors' will in this field. On the other hand, the Fiscal Council's absolute right of veto also decreases the Government's liability with regard to fiscal policy, as the Council lifts the weight of bearing sole political responsibility for the budget from the Government.
30. The strict rules on conflict of interest in relation to the Fiscal Council has been eased, as the limitations on preceding four years are no longer included in the relevant act. I find it necessary to restore the former limitations.

3. Works of the author published in the subject of the dissertation

- Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. [Manipulation or Correction? Referendum, as a Balance to the Parliamentary Government] In: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2013/3. 125-143. p.

- A minősített többséghez kötött törvények kategóriái, avagy a sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában. [The Category of Qualified Majority Acts, or the Place of Cardinal Acts in the Hierarchy of Sources of Law] In: Kodifikáció. 2013/1. 69-77. p.
- A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban? [On the Relative Separateness of Power Branches, or the President of the Republic in the Execution Again?] In: Jogelméleti Szemle. 2013/1. 153–161. p.
- Ami az Alaptörvényből kimaradt: a második kamara, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. [Left out of the Fundamental Law: Second Chamber, as a Balance to Parliamentary Government] In: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2013/1. 68–85. p.
- Több mint az Alaptörvény őre. Az Alkotmánybíróság, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. [More than Guard of the Fundamental Law. The Constitutional Court, as a Balance to Parliamentary Government] In: Jogelméleti Szemle. 2012/3. 95–117. p.
- Egyensúly helyett ellensúly. Az államfő, mint a parlamentáris kormány ellensúlya II. [Counterbalance Instead of Counterweight. The Head of State, as a Counterbalance to the Parliamentary Government II] In: Pro Publico Bono. 2011/12. 39–49. p., 77–98. p.
- A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon. [Balances to Government Power in Hungary] In: Pro Publico Bono Online Támop Special. 2011/1. <http://www.propublicobono.hu>
- A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák [Appearance of Two-Thirds Acts in the Constitution and Arising Problems] In: Új Magyar Közigazgatás. 2009/10-11. 28–39. p.
- From Acts of Constitutional Power to Two-Thirds Acts – Appearance of Two Thirds Acts in the Constitution In: Studia Iuridica Caroliensia. 2009/4.
- Az Államfő és a törvényhozó hatalom kapcsolata a Magyar Köztársaságban. [Relation between the Head of State and the Legislative Power in the Republic of Hungary] In: Közjogi tanulmányok. Saratov, 2008.

- Minősített többség a törvényhozásban az Európai Unió tagállamaiban. In: Jogelméleti Szemle. [Qualified Majority in the Legislation of the European Union's Member States] 2007/4. <http://jesz.ajk.elte.hu/szalai32b.mht>